



DOĞUŞ ÜNİVERSİTESİ DERGİSİ

DOGUS UNIVERSITY JOURNAL

e-ISSN: 1308-6979

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/doujournal>

İYİ YÖNETİM İLKELERİ KAPSAMINDA TÜRKİYE OMBUDSMANLIK KARARLARININ İÇERİK ANALİZİ

CONTENT ANALYSIS OF TÜRKİYE OMBUDSMAN DECISIONS WITHIN THE SCOPE OF GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES

Şener UYSAL⁽¹⁾

Öz: Ombudsmanlık, idareler üzerinde denetleme yapan, tavsiyelerde bulunan bir kurum olmanın ötesinde idarelerin işlemlerinde iyi yönetim ilkeleri ve katılımcı demokrasinin hakim olmasına katkı sağlayan, yargı yükünü azaltan, tarafsız, bağımsız bir kurumdur. Bireylerin idarelerin mağduriyet doğuran eylem ve işlemlerine karşı başvurduğu Ombudsmanlık, verdiği kararlarla bireysel mağduriyetin giderilmesi yanında idarelerin eylem ve işlemlerine de rehberlik etmektedir. Ombudsmanlık kararlarının iyi yönetim ilkeleri kapsamında nitel ve nicel analiz yöntemleriyle analizini yapan çalışmaya literatürde rastlanmamıştır. Bu nedenle Türkiye’de kamu personeli rejimi kapsamındaki 2016-2022 yılları arası 724 Ombudsmanlık kararı iyi yönetim ilkeleri bakımından nitel analiz yöntemi olan içerik analizine tabii tutulmuştur. Ombudsmanlık başvurularının %47’si Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversite Rektörlükleri eylem ve işlemlerine yöneliktir. Başvuru konusuna göre müracaatların %67’si atama, görevlendirme ve kadro talepleri ile mali hakların ödenmesine ilişkindir. İncelenen 724 kararda iyi yönetim ilkelerine uyumsuzluk sayısı 922’dir ve %43,6’sı Sağlık Bakanlığı, Üniversite Rektörlükleri ile Milli Eğitim Bakanlığı idarelerine aittir. İdarelerin iyi yönetim ilkelerine uyumunun farklı olup olmadığını tespit etmek için nicel analiz yöntemlerinden pearson χ^2 (ki-kare) testi uygulanmıştır. İdarelerin, ‘karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kanunlara uygunluk, nezaket, şeffaflık, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, bilgi edinme hakkı’ iyi yönetim ilkelerine uyum düzeylerinde anlamlı farklılıklar olduğu tespit edilmiştir. Ombudsmanlık raporlarında iyi yönetim ilkelerinin tümüyle ele alındığı, ayrıntılı incelendiği söylenemez. Ombudsmanlık kararlarında ‘Hukuka, hakkaniyete ve insan haklarına uygunluk yönünden değerlendirme’ bölümünde tespit edilen uyumsuzlukların ‘İyi yönetim ilkeleri yönünden değerlendirme’ bölümünde de iyi yönetim ilkeleri açısından ele alınmasında yarar görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İyi Yönetim İlkeleri, Ombudsmanlık Kararları, Kamu Denetçiliği Kurumu, İçerik Analizi

Abstract: The Ombudsman is an impartial and independent institution, which contributes to the dominance of good governance principles and participatory democracy in the operations of the administrations, reduces the burden of the judiciary system, supervises the administrations, and makes recommendations. The Ombudsman, to which individuals apply against the actions and transactions of the administrations that may cause them victimization, guides the actions and transactions of the administrations and eliminates individual victimization by its decisions. There is no study in the literature that analyzes the Ombudsman’s decisions

⁽¹⁾ Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü, Manisa Bağcılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü; sener.uyisal@tarimorman.gov.tr, ORCID: 0000-0001-6138-371X

Geliş/Received: 15-11-2022; Kabul/Accepted: 15-05-2023

using qualitative and quantitative analytic methods within the scope of good management principles. To fill this gap, a total of 724 Ombudsman decisions made between 2016-2022 within the scope of the public personnel regime in Türkiye were examined in terms of good governance principles using content analysis, which is a qualitative analysis method. Findings showed that 47% of Ombudsman applications are for the actions and transactions of the Ministry of Health, Ministry of National Education, and University Rectorates. According to the subject of the application, 67% of the applications were related to the appointment, assignment and staffing requests, and the payment of financial rights. The number of non-compliance with good management principles in 724 decisions examined was 922 and 43.6% belonged to the administrations of the Ministry of Health, University Rectorates and the Ministry of National Education. Pearson χ^2 (chi-square) test, a quantitative analysis method, was run to determine whether the compliance of the administrations with good governance principles is different. It was observed that there are significant differences in the level of compliance of the administrations with some good governance principles, including 'Showing the remedies against the decision, Compliance with the law, Courtesy, Transparency, Compliance with the rightful expectation, Protection of vested rights, and Right to information'. It cannot be stated that the principles of good governance were fully addressed and examined in detail in the Ombudsman's reports. It is recommended that in the ombudsman's decisions, the incompatibilities be identified in the 'Assessment of Compliance with Law, Equity and Human Rights' section in terms of good governance principles in the 'Evaluation of Good Governance Principles' section.

Keywords: Good Governance Principles, Decisions Of Ombudsman, Ombudsman Institution, Content Analysis.

JEL: M10, M12, D730, M42.

1. Giriş

Merkezi ve geleneksel hiyerarşik bir kamu yönetiminden katılımcı demokrasi anlayışına doğru dönüşüm son 30 yılda önem kazanmıştır. Özellikle politik karar alma süreçleri, kamu kaynaklarının kullanılması ve kamu hizmetlerinin işleyişi esnasında politikacılar ve kamu yönetiminin katılımcı bir anlayışa hakim olmasına, hizmet alan vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının birlikteliğine ihtiyaç vardır (Soyocak Özalp, 2021: 62). Buna bağlı olarak son yıllarda "yönetim" ve "iyi yönetim" terimleri literatürde giderek daha fazla kullanılmaktadır. Hatta uluslararası finans kuruluşları ve bağışçılar, yardımlarını iyi yönetim ilkelerinin gerçekleşmesi koşuluna bağlamışlardır. Çünkü devlet işlerinin yürütülmesi ve düzenlenmesi ile yönetim ve karar verme süreçlerinin odak noktasında birey vardır ve karara konu işlemler, bireyin hayatını etkilemektedir. Alınan kararlardan doğrudan ya da dolaylı etkilenen bireyin, kararın gözden geçirilmesi ya da iptalini istemesi doğal hakkıdır. Özellikle bireyin haklı menfaatlerini olumsuz etkileyen kararlara karşı hak arayışı, yönetimin bir gerekliliğidir. Bu gereklilikten hareketle ombudsmanlık ilk kez 1809 yılında İsveç'te uygulamaya konmuştur. Ombudsman kelimesi, İsveç kökenlidir ve devlet tarafından uygulamaya konmasının nedeni, kararlardan doğan haksızlıkları, yanlış uygulamaları telafi etmek, onarmaktır (Dolan ve Bennet, 2019: 373). Ombudsman, idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk yapmak, tavsiyelerde bulunmak ve iyi yönetim uygulamalarını teşvik etmek anlamı taşımakla birlikte zaman içinde rolü, devletin yetkileri arasında anayasal arabulucu rolüne çevrilmiştir (Dragos, 2021: 185). Son yarım yüzyılda ombudsmanlık sistemi, daha fazla yönetim alanını kapsayacak şekilde

genişleyerek belirli faaliyet alanında uzmanlaşmış yeni ombudsman pozisyonlarının yaratılmasıyla gelişmiştir (Nemec vd., 2016: 80). Türkiye’de ise kamu hizmetlerinin işleyişine yönelik bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturarak idarenin eylem ve işlemleri, tutum ve davranışlarını inceleme, araştırma ve önerilerde bulunmak için 14.06.2012 gün ve 6328 sayılı Yasa ile Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği Kurumu) oluşturulmuştur. Kurum, inceleme ve araştırma yaparken şikâyete konu eylem ve işlemlerin yürütüldüğü idarenin, iyi yönetim ilkelerine uygun eylem ve işlemlerde, tutum ve davranışlarda bulunup bulunmadığını gözetir ve kendisi de uyar. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanarak hazırlanan Ombudsmanlık çalışma usul ve esaslarını kapsayan yönetmeliğe göre iyi yönetim ilkeleri; *'kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması'* şeklindedir.

Bu çalışmada öncelikle iyi yönetim ilkeleri ayrıntılı ele alınmış ardından ombudsmanlık kavramı ve Türkiye’de Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği Kurumu) hakkında bilgi verilmiştir. Türkiye Ombudsmanlık tavsiye kararları, iyi yönetim ilkeleri kapsamında incelenmiştir. Araştırmanın amacı, kamu idarelerinin eylem ve işlemlerinde iyi yönetim ilkelerine uyum düzeylerini belirlemek, tavsiye kararlarının içerik analizini yapmaktır. Araştırmada nitel araştırma deseni olan içerik analizi yanında nicel araştırma yöntemleri de kullanılmıştır. Değişkenlerin yüzde, frekans kompozisyonu Crosstabs analizi ile İdarelerin iyi yönetim ilkelerine uyumu arasında farklılık olup olmadığı ise pearson χ^2 (ki-kare) testi ile belirlenmiştir. Araştırmanın özgün değeri, literatürde Ombudsmanlık kararlarının iyi yönetim ilkeleri açısından hem içerik hem de nicel analizini yapan çalışmaya rastlanmamış olmasıdır. Araştırma verileri, Kuruma ilk başvuru olan 2016/2725 nolu ve 11.01.2017 karar tarihli tavsiye kararı ile 2022 yılı ocak ayına kadar olan 724 tavsiye kararı dosyasından elde edilmiştir (kararlar.ombudsman.gov.tr, 2022). Ayrıca Ombudsmanlık yayınları yıllık raporları, iyi yönetim ilkelerinden de yararlanılmıştır (ombudsman.gov.tr/YillikRapor, 2022).

Elde edilen bulgulara göre son yıllarda kamu idareleri işlemlerine ilişkin kişilerin hak arama taleplerinde artış olduğu, özellikle Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversite Rektörlükleri eylem ve işlemlerine yönelik Ombudsmanlık başvurularının ilk sıralarda yer aldığı tespit edilmiştir. Ombudsmanlık tavsiye kararlarındaki iyi yönetim ilkelerine dair görüşlerin kamu idarelerince göz ardı edilmeden uygulamaya konması, ilgili idareler ile birlikte tüm kamunun yararına olacaktır. Ayrıca Ombudsmanlık tavsiye kararlarında iyi yönetim ilkelerine daha fazla yer verilmesi, idarelerin eylem ve işlemlerinin iyi yönetim ilkeleri açısından ayrıntılı bir şekilde incelenmesinde fayda görülmektedir.

2. Literatür Araştırması

Bu bölümde öncelikle iyi yönetim ilkeleri hakkında bilgi verilmiş, ardından ombudsmanlık kavramı ve Türkiye’de ombudsmanlık konusu incelenmiştir.

2.1. İyi Yönetim İlkeleri

Yönetim, birden fazla bireyin varlığı ile ortaya çıkan ve ekonomik faaliyetlerden farklı grup faaliyetidir. İdare, idareci, sevk ve idareci anlamında da kullanılan

yönetim, amaçlara ulaşmak için başkalarına iş gördürme, iş başarma durumunu ifade etmektedir (Koçel, 2005: 16-17). Karar verme ve bu kararların uygulandığı veya uygulanmadığı süreç olarak tanımlanan yönetim, örgütsel amaçlara ulaşmak için örgüt üyelerinin güçlendirilmesi ve üyelerin kişisel çıkarlar yerine ortak çıkarları benimsemesini gerektirir. Etkin iletişim ve bilgi paylaşımı ile karşılıklı güven ve şeffaflığın olduğu, ortak kararların alındığı örgütlerde üyelerin duygusal zekâsının olumlu etkilenmesi, empatik, proaktif ve sinerjik davranarak örgütsel faaliyetleri yürütmesi söz konusudur. Bu süreçte devlet, yönetimin önemli aktörlerinden biridir. Ulusal düzeyde medya, lobciler, uluslararası bağışçılar, çok uluslu şirketler ve diğer sivil toplum kuruluşları karar verme ve süreci etkilemede rol oynayan diğer aktörlerdir. Bazen informal örgütler ve danışmanların karar verme sürecini etkileme çabası görülebilir (Sheng, 2009; Fidan, 2011: 6-7) ki bu durum, iyi yönetim ilkelerine uyulması gerekliliğini ortaya koyan olumsuz örnektir. Dolayısıyla yönetimin gücünü bir grubu ödüllendirmek için kullanamayacağı yasalara sahip olmak barış ve refahın çıkarıdır (Anderson, 2015: 5-6).

İngilizce yazında “corporate governance” olarak yer alan terim, Türkçede yönetim, kurumsal yönetim, kurumsal egemenlik anlamında kullanılmaktadır. Kurumsal yönetim, işletmenin stratejik yönetiminden sorumlu üst yönetimin görevlerini yerine getirirken pay sahipleri, tedarikçi, müşteri ve diğer örgütlerle olan ilişkilerini kapsamaktadır (Ülgen ve Mirze, 2006: 422). Yönetim teriminin kullanımını altıya ayıran Rhodes’e göre (1996: 653); minimal devlet, kurumsal yönetim, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem, kendini örgütleyen ağlar, yeni kamu yönetimi, yönetim terimi kapsamında ele alınmıştır. Devlet yönetimine dair yeniden canlanan bilimsel ilgiyle birlikte ekonomik ve politik olaylar, iyi yönetim teriminin yükselişine yönetimin niteliği hakkında tartışmalara neden olmuştur. Diğer etkenler; demokratikleşme dalgası, uluslararası finans kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile bazı gelişmiş ülkelerin yardım ve müdahaleleridir (Doeveren, 2011: 303-304).

Yönetim, sadece ne yapıldığını değil, kamu idareleri eylemlerindeki süreçleri ve işlerin nasıl yapıldığını da ifade eder (unece.org, 2008: 13). İyi yönetim ilkeleri, temel özellikleri farklı olarak ifade edilse de çoğunlukla birbiriyle örtüşmektedir. Sheng’e göre (2009) iyi yönetimin sekiz temel özelliği vardır: ‘Katılımcı, fikir birliği odaklı, hesap verebilirlik, şeffaflık, duyarlı makul bir süre içinde cevap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik, eşitlikçi ve kapsayıcı, hukukun üstünlüğü’dür. Bu özellikler, idarelerin yolsuzlukları en aza indirmesini sağlar, azınlıkların görüşlerinin dikkate alınması ve karar alma süreçlerinde toplumdaki en savunmasız kişilerin seslerinin duyulmasına imkan verir. İyi yönetim ilkeleri, aynı zamanda toplumun mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarına da duyarlıdır. Fayol’un deneyimleri sonucu ortaya çıkardığı yönetim ilkelerinden bazıları ‘genel çıkarların kişisel çıkarların önüne geçmesi, hakkaniyet (Equity), girişim (Initiative) ve birlik duygusu (Esprit de corps)’ (Livvarçin ve Kurt, 2014: 241-243) iyi yönetim ilkeleri kapsamında değerlendirilebilir. Örneğin Fayol’un hakkaniyet-eşitlik ilkesine göre, hakkaniyet, adalet ve iyiliğin birleşmesinden doğar. Çalışanlar işlerinde iyi niyet ve bağlılıklarını gösterebilmek için güdülenmek üzere iyi muamele ister. Örgüt yöneticileri, genelin çıkarlarını ihmal etmeksizin hakkaniyet ilkesini yerine getirmek için yeteneklerini kullanarak her kademedeki memura hakkaniyet duygusunu benimsetmeye çalışmalıdır (Fayol, 2012: 77).

Yakın dönemde Avrupa Komisyonu’nun yayımladığı ‘Avrupa Yönetimi: Beyaz Kitap (2001)’ yayınında iyi yönetimin beş ilkesi ‘açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık’ olarak sunulur. Bu ilkeler, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün temelini

oluşturur ve devletin tüm kademelerine, küresel, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde uygulanabilir. İyi yönetim ilkelerine uyum düzeyi, ülkelerin performansı açısından önemli bir göstergedir (eur-lex.europa.eu, 2022b; Doeveren, 2011: 306).

İyi yönetimin tanımlama biçiminde farklılıklar olsa da ülkelerin kalkınmasına sağladığı yararlar açıktır. Tablo 1’de görüleceği üzere kalkınma ve hibe kuruluşlarının beş ilkeye (hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik, açıklık/şeffaflık, katılım, hukukun egemenliği) daha çok önem verdiği söylenebilir. AB Konseyi İyi Demokratik Yönetim İlkeleri 12 ilkedden oluşur ve yukarıdaki ilkeleri kapsamaktadır: ‘1. Katılım, temsil, seçimlerin adil yapılması, 2. Duyarlılık, 3. Verimlilik ve etkinlik, 4. Açıklık ve şeffaflık, 5. Hukukun üstünlüğü, 6. Etik davranış, 7. Yetkinlik ve kapasite, 8. Yenilik ve değişime açıklık, 9. Sürdürülebilirlik ve uzun vadeli yönelim, 10. Sağlam finansal yönetim, 11. İnsan hakları, kültürel çeşitlilik ve sosyal uyum, 12. Hesap verebilirlik’ (Council of Europe, 2022).

Tablo 1. İyi Yönetim İlkeleri

İlkeler	AB	OECD	BM	DB
Hesap verebilirlik	X	X	X	X
Etkinlik ve verimlilik	X	X	X	X
Açıklık/şeffaflık	X	X	X	
Katılım	X	X	X	
Hukukun egemenliği		X	X	X
Yolsuzluğun kontrolü		X		X
Eşitlik ve kapsayıcılık		X	X	

Kaynak: (Doeveren, 2001:308).

İyi yönetim ilkeleri hakkında diğer önemli bir kılavuz, BM İyi Yönetimin Desteklenmesine Yönelik Rehberdir ve katılım, nezaket, şeffaflık, hesap verebilirlik, adalet, verimlilik olmak üzere altı temel ilke içermektedir (unece.org, 2008: 83). Türkiye ombudsmanlık mevzuatında yer alan iyi yönetim ilkeleri, BM ve AB Konseyi iyi yönetim ilkeleri kılavuzunda yer alan ilkelerle uyumdadır. Ayrıca iyi yönetimi değerlendirmek, güçlü yönleri ve eksiklikleri belirlemek düşüncesiyle Pomeranz ve Stedman (2020: 428-429) tarafından geliştirilen ölçekte yer alan sekiz ana ilke (kapsayıcılık, tarafsızlık, şeffaflık, hesap verebilirlik, yasallık, yön göstermek, verimlilik, yararlılık) mevzuatta yer alan iyi yönetim ilkeleriyle örtüşmektedir. İyi yönetim ilkelerinin dünya bağlamında farklı boyutlara ayrılamayacağını belirtmekte yarar vardır. Çünkü tüm dünyada devlet yönetimi uygulamalarında iyi yönetim ilkelerine göre hareket edilmesi demokratik yönetimin bir gereğidir. Kamu yönetimi, yolsuzluk, gizli anlaşmalar ve nepotizmden uzak durarak şeffaf yönetim ilkeleriyle uyumlu ve ademi merkezîyetçi olmak zorundadır. Örneğin; Irianto (2021: 407) Hindistan, Singapur ve Endonezya’da yolsuzluğu önleme çabalarında iyi yönetim ilkelerinin önemine ve uygulanma aciliyetine dikkat çekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin özel durumları göz önüne alındığında iyi kurumsal yönetim uygulamaları, gelişmiş ülkelere göre farklı prosedür, yöntem ve araçlar içerebilmektedir (Crisan-Mitra, 2015: 465).

Türkiye'deki idari reformları kolaylaştıran başlıca mekanizmalardan biri AB, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların oynadığı roldür. IMF ile imzalanan destekleme kredisi anlaşmaları (stand-by), Dünya Bankasından alınan kredilerin koşulları, iyi yönetim ve ilkelerinin kamu yönetimine girmesinde büyük rol oynamıştır. Türkiye'nin iyi yönetime ulaşmak ve AB üyeliği gerekliliklerini yerine getirme çalışmaları ile kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında OECD Düzenleyici Reform Programının etkisi büyüktür (Koçak, 2010: 13). Reform programları uygulayan diğer ülkelerin Türkiye'de olduğu gibi benzer şekilde programlarında iyi yönetim ilkeleri yer almaktadır (worldbank.org, 2022). BM sistemi de birçok yol ve yöntem aracılığıyla iyi yönetimi teşvik etmektedir (un.org, 2022).

Konuya ilişkin önemli bir diğer mevzuat, Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 1049/2001 Sayılı Tüzüğü (Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon belgelerine halkın erişimine ilişkin) 30.05.2001 tarihli Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmış olup, 15. Maddesi Kurumlarda idari uygulamaya ilişkindir. Kurumlar, güvence altına alınan erişim hakkının kullanımını kolaylaştırmak için iyi idari uygulamalar geliştirmelidir (eur-lex.europa.eu, 2022a).

Birçok hükümet, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, OECD, Uluslararası Kâr Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi gibi bölgesel/uluslararası kuruluş ve STK'lar artık ekonomik kalkınma için iyi yönetimin önemini kabul etmektedir. Siyasi iradeler, kalkınma yatırımları yanında iyi yönetime ilişkin kapasite geliştirmeye yönelik harekete geçirilmelidir. Gelişmekte olan ülkelerde sadece kalkınma yardımlarının yeterli olmadığı iyi yönetim ilkelerinin de uygulanması gerektiği bilinmektedir (unece.org, 2008: 13). Çünkü iyi yönetime her zamankinden daha fazla ihtiyaç olduğu ifade edilebilir. İyi yönetim sadece bir süreç ya da sistemlerin, prosedürlerin yeniden gözden geçirilmesi konusu değildir. İyi yönetim, teknokratik kontrol meselesinden ibaret olmayıp sistemler ve süreçler kadar değerler ve tutumlarla da ilgilidir. Bu görüş kapsamında iyi yönetim ilkeleri, kamu hizmeti sunumu ve yönetimine olumlu değerler katmak için bir yapı, çerçeve sağlamaktadır. Vatandaş ve devlet arasında kritik ara yüzlerden biri olan idari uygulamalar, demokratik ve insan haklarına uygun bir pratiğin alanıdır (Abraham, 2009: 31-32). İdarelerin hizmet sürecinde iyi yönetim ilkelerine uyum düzeyinin ele alınması ombudsmanlık aracılığıyla belirli ülkelerde uzun yıllardan beri süre gelmektedir.

2.2. Ombudsmalık Kavramı ve Türkiye'de Ombudsmanlık

Ombudsman, İngilizce çevirisi İsveççe 'den "umbuds man" kelimesinden türetilmiş, kelime anlamı 'temsilci' veya 'vekil' olarak ifade edilmektedir. Ombudsman tanımı üzerine bir uzlaşma yoktur. Ancak Uluslararası Ombudsman Kurumu (IOI) dünyada 90 ülkede 170 farklı kurumun olduğunu ve bu kurumların görevini şöyle açıklamaktadır: 'İnsanları hak ihlalleri, yetkilerin kötüye kullanılması, haksız kararlar ve kötü yönetime karşı korumak ombudsmanlık görevidir.' Günümüzde ombudsmanlık kurumları, kamu yönetiminin iyileştirilmesi açısından önemli rol oynamaktadır. Aynı zamanda kamu kurumları eylemlerinin daha açık ve kamuya daha çok hesap verebilir olmasına katkı sağlamaktadır (ombudsman.parliament.nz, 2022; Dolan ve Bennet, 2019: 373). Ombudsman, kamu kurumları ile hizmet alan yurttaşlar arasında ortaya çıkan sorunlara ilişkin şikayetleri inceleyen bağımsız ve tarafsız bir denetim aracıdır (Erdoğan, 2021: 1401). Son 50 yıldan beri ombudsmanlık kurumunun, farklı şikayetleri incelemek ve/veya insan haklarını teşvik etmek,

savunmak ve korumak amacıyla yaygınlaştığı görülmektedir. Ombudsmanlık kavramı çok yönlü, esnek ve uyarlanabilir bir kavramdır. Dünyanın çeşitli yerlerinde ombudsman kelimesi artık geniş ve genel anlamda kullanılsa da (Abedin, 2011: 923) işinin özü, vatandaşların kamu hizmetlerinde karşılaştıkları adaletsizliklere yönelik şikayetlerini araştırmaktır. Bu rolün gereği, ombudsmanın “halkın temsilcisi” olmasını garanti etmesi, hiyerarşik bağımsızlığına bağlıdır (Danet, 1978: 336). Rowat (1968: 24 aktaran Danet, 1978: 364) ombudsman rolünün üç temel özelliğine dikkat çekmektedir:

1. Yasama organının, genelde anayasada belirtilen, yönetimi denetleyen bağımsız ve partizan olmayan bir memurudur.
 2. İdari adaletsizliğe ve yönetime karşı halktan gelen belirli şikayetlerle ilgilenir.
 3. İdari eylemleri soruşturma, eleştirme ve duyurma yetkisine sahiptir. Ancak tersine çevirmek, iptal etmek yetkisi yoktur. Ombudsmanlık rolüne dair bu temel ilkeler tarihsel süreç içinde değerlendirilecek olursa; ombudsmanlık köklü geleneği 20. yüzyılda yaygınlaşmış, önce İskandinav ülkeleri ve ardından 1950 ve 1960’larda diğer parlamenter sistemlere yayılmıştır. Özellikle devletin iş yükü ve karmaşıklığının artması, ombudsmanlığın yaygınlaşmasında etkili olmuştur (Dolan ve Bennett, 2019: 373). Ombudsmanlık hizmetlerinin oluşturulması II. Dünya Savaşı’ndan sonra çoğu Batı Ülkesinde gerçekleşen bir reform hareketi içinde görülebilir. Önceleri sadece İsveç (1809) ve Finlandiya’da (1919) ombudsmanlık faaliyetleri varken daha sonra Danimarka (1955) ve Norveç (1962), ayrıca Yeni Zelanda (1962), ardından İngiliz Milletler Topluluğu Ülkeleri ve diğer Batı Ülkeleri bu örneği izlemiştir. Bu yıllarda vatandaşların makul olmayan veya uygunsuz kamu eylemiyle karşılaştıklarında şikâyet etme hakkı konusunda yaygın ihtiyacı olduğu bilinmektedir. Ombudsmanların ortaya çıkması, devlet tarafından şeffaflığı teşvik etmenin çeşitli yollarından biri olarak görülebilir. Günümüzde ombudsmanlık hizmetleri demokratik olarak çalışan kurumların bir parçası kabul edilmekte ve rolleri önemsenmektedir (Hubeau, 2005 aktaran Veny vd., 2009: 152).
- Gelişmiş ülkelerde örneğin ABD’de ombudsmanlık faaliyetleri 40 yıl önce başlamış ve vatandaşların başvuruları hayli fazladır. Tarafsız soruşturmacı olarak görev yapan ombudsmanlar, bir vekil ya da müşteri savunucusu olmayıp şikayeti dikkatli ve tarafsız araştırarak idari kusur bulduğu takdirde şikayetçi adına uğraş veren kişidir (Hill, 1982: 429). Avrupa ülkelerinde ombudsmanlık işlevi yürüten tek bir kurum yoktur. Örneğin Belçika’da ombudsmanlık rolü birçok hizmet alanında üstlenilir: Federal Ombudsman, Flaman Ombudsman, Fransız Topluluğu Ombudsmanı, Demiryolu Ombudsmanlığı, Bölgesel/Yerel Ombudsmanlar, Emeklilik Ombudsmanlığı, Çocuk Hakları vd. Ombudsman, gelen başvuruları kaydetmek için kendi yöntemine sahiptir ve neyin şikayet oluşturduğunu belirlemek için kendi kurallarına sahip olması bazen sorunlara yol açabilmektedir. Diğer bir sorun, görev alanı dışında şikayetlerin gelmesidir. 2008 yılı ombudsmanlık raporlarına göre, Hollanda’da 13.073 başvurunun 1.701’i, İrlanda’da 3.941 şikayetin 1.154’ü, Birleşik Krallıkta 16.317 başvurunun 2.830’u yetki alanının dışındadır (Veny vd., 2009: 159-160).

Ombudsmanlık yapısını tartışmasız önemli bir kurum haline getiren diğer konu da belgelere erişim hakkıdır. Belgelere erişim hakkının garanti edilmesi, ulusal hükümetler ve AB için kayda değer bir görev konusudur. AB Ombudsmanı, bilgiye erişimle ilgili standart belirlemeye yardımcı olur, şeffaflığın sağlanmasında rolü vardır. AB Ombudsmanı ile mahkemeler arasındaki fark, kararlarda görülmektedir. AB Ombudsmanı nezaket, hizmet odaklı olma görevi ve adaletle ilgili konularda iyi yönetim normlarını kullanmaktadır. AB ombudsmanının kullandığı ilkelerin bazen

benzer hatta aynı olmasına rağmen mahkemeler tarafından yerine getirilenden farklı ve tamamlayıcı bir rol üstlendiği açıktır (Dragos ve Neamtu, 2017: 643, 671-672). Ombudsmanlık tavsiye kararlarında zorlayıcı gücün olmaması bir zayıflık olarak görülmemelidir. Çünkü ombudsman kararlarında zorlayıcı güce sahip olması durumunda mahkemelerden farklı olmayacaktır. Ombudsman kurumlara esneklik alanı bırakarak tavsiye kararları vermekte, mahkeme kimliği olmadan fonksiyonlarını yerine getirmektedir (Dolan ve Bennet, 2019: 373, 376).

Yürütme ombudsmanlığı ABD’de kurulduktan sonra Kanada ve dünyanın diğer bazı bölgelerine özellikle de çok sayıda gelişmekte olan ülkeye örnek olmuştur. Klasik/yasama ombudsmanlığı ofisleri yanı sıra yürütme ombudsmanlığı ofisleri benimsenmiş ve birlikte faaliyet göstermiştir. Demokratik olmayan ülkelerde atanan ombudsmanların teoride ve/veya pratikte yürütme ombudsmanı oldukları da ifade edilebilir. Aslında yürütme ombudsmanlığı modern zamanlarda ABD’de ortaya çıkmış olsa da 1713’te İsveç Kralı tarafından atanan Adalet Şansölyesi ilk icra ombudsmanı olarak görülebilir. Kuruluşundan bu yana İsveç’te halen klasik ombudsmanlarla birlikte faaliyet göstermektedir (Abedin, 2011: 906). Ombudsmanlığın Osmanlı’da köklerini inceleyen araştırmacılar, İsveç Kralı 12. Karl’ın (Demirbaş Şarl) 1709’da İsveç-Rus savaşı mağlubiyeti sonucunda Osmanlı İmparatorluğu’na sığındığını ve yaklaşık beş yıl boyunca Osmanlı devlet yapısını inceleme fırsatı bulduğunu, ahilik teşkilatı, Divan-ı Hümayun bünyesindeki Kadı-ul Kudat’lıktan etkilendiğini belirtmektedir (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 94-95). Ombudsmanlığın sadrazamlık makamının bir benzeri olarak ortaya çıktığı görüşü ile (Günaydın ve Coşkun, 2018: 58) sadrazam, Divan-ı Hümayun ve mehayif müfettişi görevlerinde ombudsmanlığa benzer özellikler olmakla birlikte müftülerin ombudsmana diğer kurumlardan daha çok benzediği de ifade edilmektedir (Aykanat, 2019: 91-92). Her ne kadar ilk ombudsmanlığın kuruluşuna kaynak teşkil edildiği belirtilse de Türkiye’de Ombudsmanlık yasal oluşumu ve faaliyetleri son yirmi yıl içindedir. Kamu yönetimi reformu bağlamında önemli bir başlığı temsil eden bilgi edinme hakkı, 07.05.2010 tarihli Anayasa değişikliğiyle gerçekleşmiş ve bu değişiklikte birlikte Ombudsmanlık anayasal dayanağa kavuşmuştur. Anayasanın 74. Maddesinin kenar başlığı ‘VII Dilekçe hakkı’ iken ‘VII Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı’ olarak değiştirilmiştir. 74. Madde ek fıkrası Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin hükümler içermekle birlikte ‘Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir’ ek fıkrası vatandaşa bilgi edinme ve Ombudsmanlık başvuru hakkını vermektedir (TC Anayasası, 2022; Karcı, 2019: 14). Türkiye’de ‘kamu denetçiliği’ olarak hukuk metinlerinde kullanılan kavram 1960’larda ve 1982’de yeni Anayasa çalışmalarında, 7., 8. ve 9. Kalkınma Planlarında dile getirilmiş, Kurumun kuruluşunun gerekliliği belirtilmiş olsa da ancak 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle 2012 yılında 6328 sayılı yasa ile Kurum yasal bir statüye kavuşmuştur. Türkiye’de ombudsman genel bir kamu denetçisi görev tanımı içindedir. Kamu hizmetleri ve devlet ile ilgili olan her alandaki başvuru ombudsmanlık görevi kapsamındadır (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 100).

Mevzuatların değiştirilmesi ve yeni düzenlemelerin hayata geçirilmesi olumlu görülebilir. Ancak Romanya örneğinde olduğu gibi toplumu yeterince hazırlamadan İsveç Ombudsmanlık modelini benimseyip Kurumun oluşturulması için yasal düzenlemeleri yapmış olmak yeterli değildir. Çünkü Ombudsman’ın özgün, dostane ve yumuşak hukuk (soft law) yaklaşımları totaliter bir rejimden kurtulan hukuk sisteminde göz ardı edilerek gerektiği gibi kullanılmamıştır. Diğer önemli bir sorun,

Kurumun bağımsızlığına ilişkindir ve Kurum temsilcileri daha önceki politikacıardan oluşmaktadır (Dragos, 2021: 205-206).

Günümüz koşullarında kamu kuruluşları, hem yapısal unsurlar (kurumsal aktörlerin sorumluluklarının dikey ve yatay dağılımı) hem de düzenleyici tarz (hiyerarşik ve dikey prosedürler) gibi iç faktörlerden ve dış faktörlerden kaynaklanan birçok sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Bu kapsamda yapılması gerekenler, stratejik düşünmek ve kamu reformlarının odağını düzenleyici bir yaklaşımdan işbirlikçi bir yaklaşıma yöneltmek iyi yönetim ilkeleri açısından daha iyi sonuçlar elde etmenin bir gereksinimidir. Örneğin; her düzeydeki kamu kurumu, yerel referandumlar, halka açık toplantılar, çevrimiçi araçlar ve diğer katılımcı mekanizmalar aracılığıyla vatandaş katılımını kolaylaştırabilir (Stanica ve Aristigueta, 2019: 202). Ombudsmanlık tavsiye kararlarında da benzer önerileri görmek mümkündür.

3. Yöntem ve Bulgular

Araştırmada nitel ve nicel araştırma deseni kullanılmıştır. Öncelikle ombudsmanlık kararları betimsel ve içerik analizine tabi tutularak bulguya dönüştürülmüştür. Betimsel analizin amacı, ham verileri okurların kullanabileceği bir şekilde dönüştürmektir. Bu kapsamda elde edilen veriler öncelikle mantıki bir sıraya konur ve sonra bu betimlemeler (sınıflandırmalar) yorumlanır, belirli sonuçlara ulaşılarak gelecekle ilgili tahminlerde bulunulur. İçerik analizi, dokümanların, görüşme dökümleri veya kayıtlarının karakterize edilmesi ve kıyaslanması amacıyla kullanılan bir tekniktir (Altunışık vd., 2005: 258). Veriler, kamu personeli rejimi kapsamındaki Türkiye Ombudsmanlık tavsiye kararlarından elde edilmiştir (kararlar.ombudsman.gov.tr, 2022). Kurumun kuruluşundan 2022 yılı Ocak ayına kadar geçen sürede alınan 724 tavsiye kararı ombudsmanlık mevzuatında belirtilen iyi yönetim ilkeleri açısından Microsoft Excel ve SPSS programları kullanılarak incelenmiştir. İçerik analizinde üniteler olarak iyi yönetim ilkeleri kelimeleri ele alınmış ayrıca bu kelimelerin yer aldığı cümlelerin olumlu olumsuz olmasına göre (iyi yönetim ilkelerine uyulup uyulmadığı) kodlanarak veri seti oluşturulmuştur. İçerik analizinin yapılma gerekçesi, ombudsmanlık kararlarında iyi yönetim ilkelerinin hangi düzeyde yer aldığı tespit edilmesi amacıdır.

Veri Setinin Oluşturulması ve Verilerin Toplanması

Nicel veri analizi için veriler SPSS programına aktarılmış, veri kodlaması yapılmıştır. Veri setinin oluşturulması için öncelikle 724 karar metni tek tek okunarak 'Karar Tarihi', 'Başvuru No', 'Başvuruya Konu İdare', 'Başvuru Konusu' ve '20 iyi yönetim ilkesi' ne göre kategorilere ayrılmıştır. Daha sonra karar metinlerinde yer alan 'İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme' bölümü ayrıntılı incelenerek her ilkeye yönelik ayrı ayrı idarelerin uygun davranması 1, uygun davranmaması 2 olarak (kapalı uçlu iki seçenekli şeklinde) kodlanmıştır. Ombudsmanlık tavsiye kararları, idarelerin eylem ve işlemlerinde her bir iyi yönetim ilkesine uygun davranıp davranmadığına dair ayrıntılı açıklama içermediğinden kararlarda açıkça belirtilmiş olan uygun davranılmayan ilkeler 2 olarak kodlanmıştır. Kamu denetçisi tarafından uygun davranıldığı tespit edilen ilkelerle birlikte olumsuz görüş bildirilmeyen ilkeler de olumlu olarak değerlendirilmiş ve 1 olarak kodlanmıştır. Örneğin; 23.09.2020 Karar Tarihli ve 2020/6323 Başvuru No'lu Tavsiye Kararı ile 04.05.2017 Karar Tarihli ve 2016/5570 Başvuru No'lu Tavsiye Kararının kodlanması şu şekildedir:

Tablo 2. Veri Setinin Oluşturulması Örneği

Karar Tarihi	Başvuru no	Başvuruya Konu İdare	Başvuru konusu	Makul sürede karar verme	Kararların gerekçeli olması	Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi	Kararın geciktirilmeden bildirilmesi
23.9.2020	2020/6323	Sağlık Bakanlığı	Maaş iadesi hakkında	2	2	2	2
04.05.2017	2016/5570	Sağlık Bakanlığı (Türkiye Halk Sağlığı Kurumu)	Eş durumu mazeretine istinaden yer değiştirme suretiyle atanma talebi	1	1	2	1

Veri seti örneği Tablo 2’de tüm iyi yönetim ilkelerine yer verilmemiş, sadece karar metninde İdarenin uyduğu ya da uymadığı belirtilen ilkelere yer verilmiştir.

Veri setinin oluşturulması aşamasında başvuruya konu idare ve başvuru konusu çok fazla olduğu için analiz ve yorum kolaylığı açısından belirli başlıklar altında toplanmıştır. Başvuruya konu idareler: 10.07.2018 gün ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi esas alınmış, Cumhurbaşkanlığı ile Bakanlıklar ve bağıli kurum, kuruluşlar olarak Tablo 3’teki gibi gruplandırılmıştır.

Tablo 3. Ombudsmanlık Başvurularına Konu İdareler ve Kodları

Sıra	Kurumlar	Kodlar
1	Adalet Bakanlığı	AB
2	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	ASHB
3	Belediye Başkanlıkları	BB
4	Cumhurbaşkanlığına bağlı Başkanlıklar (Diyaret İşleri Başkanlığı, Varlık Fonu, İletişim, Eti Maden, BOTAŞ Boru Hat. Vd.)	CBB
5	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (İŞKUR, SGK, Devlet Personel Başkanlığı vd.)	ÇSGB
6	Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Tapu ve Kadastro Genel Müd. İller Bankası A.Ş. vd.)	ÇŞİDB
7	Dışişleri Bakanlığı	DB
8	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	ETKB
9	Gençlik ve Spor Bakanlığı	GSB
10	Hazine ve Maliye Bakanlığı (TÜİK vd.)	HMB
11	İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müd., Afet ve Acil Durum Başkanlığı vd.)	İB
12	Kültür ve Turizm Bakanlığı	KTB
13	Mahkemeler ve Yargı Organları	MYO
14	Milli Eğitim Bakanlığı	MEB
15	Milli Savunma Bakanlığı	MSB
16	Sağlık Bakanlığı	SB
17	Tarım ve Orman Bakanlığı (DSİ, Tarım İşletmeleri Genel Müd.vd.)	TOB
18	TBMM Genel Sekreterliği	TBMM
19	Ticaret Bakanlığı	TB
20	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (DDY, Karayolları Genel Müd. vd.)	UAB
21	Üniversite Rektörlükleri	ÜR
22	Valilikler	V
23	Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve ÖSYM	YÖK-ÖSYM

Kurum isimleri kısaltmaları için Türk Dil Kurumu'nun Kısaltmalar Dizininin yararlanılmıştır (tdk.gov.tr).

Ombudsmanlık başvuru konuları sekiz başlık altında toplanmıştır (Tablo 4).

Tablo 4. Ombudsmanlık Başvurularının Sınıflandırılması

Kodlar	Başvuru Konusu
1	28 Şubat süreci mağduriyetinin giderilmesi talepleri
2	Atama, görevlendirme ve kadro talepleri
3	Mahkeme kararlarının uygulanması talepleri
4	Diğer konular ve mobbinge son verilmesi talepleri
5	Disiplin cezası iş ve işlemlerine ilişkin talepler
6	Mali hakların ödenmesine ilişkin talepler
7	Özlük hakları ve dosyası ile diğer idari işlere dair talepler
8	Sınav ve ilanlara ilişkin başvurular

Bulgular

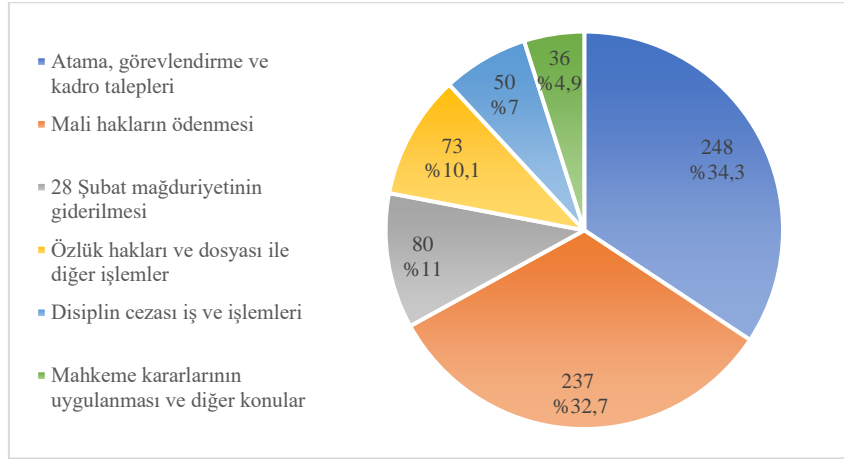
Araştırma kapsamında incelenen Ombudsmanlık başvuru sayısı 724 olup 340 başvuru (%47) sadece üç İdarenin (SB %18, MEB %17,3 ve ÜR %11,7) eylem ve işlemlerine ilişkindir. En az başvuru, birer başvuru ile DB ve TBMM' e aittir.

Tablo 5. Ombudsmanlık Başvurularının Konu ve Kamu İdarelerine Göre Dağılımı

Başvuru Konuları ve Kamu İdareleri	1. 28 Şubat mağduriyetinin	2. Atama, görevlendirme ve kadro talepleri	3. Mahkeme kararlarının uygulanması talepleri	4. Diğer konular, mobbinge son verilmesi talebi	5. Disiplin cezası iş ve işlemleri talepleri	6. Mali hakların ödenmesi talepleri	7. Özlük hakları ve dosyası ile diğer idari işlere dair talepler	8. Sınav ve ilanlara yönelik talepler	Toplam başvuru sayısı	Başvuru yüzdesi (%)
1. AB	0	9	0	0	0	10	7	0	26	3,6
2. ASHB	6	2	0	0	1	1	0	0	10	1,4
3. BB	0	9	0	2	1	15	4	4	35	4,8
4. CBB	1	10	0	0	3	3	3	1	21	2,9
5. ÇŞGB	12	7	0	0	0	21	1	2	43	5,9
6. ÇŞİDB	0	6	0	0	0	5	2	0	13	1,8
7. DB	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0,1
8. ETKB	0	1	0	0	0	1	0	0	2	0,3
9. GSB	0	7	0	0	0	3	3	1	14	1,9
10. HMB	0	7	0	0	1	13	4	2	27	3,7
11. İB	0	21	1	1	2	17	10	1	53	7,3
12. KTB	0	3	0	0	1	4	0	0	8	1,1
13. MYO	0	0	0	0	1	2	0	0	3	0,4
14. MEB	54	26	0	0	5	34	5	1	125	17,3
15. MSB	5	1	0	0	2	1	0	0	9	1,2
16. SB	0	62	0	1	9	46	12	0	130	18
17. TOB	0	16	0	0	4	8	3	0	31	4,3
18. TBMM	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0,1
19. TB	0	7	0	1	1	0	3	1	13	1,8
20. UAB	0	8	0	0	0	11	4	2	25	3,5
21. ÜR	2	29	1	2	6	25	11	9	85	11,7
22. V	0	15	0	0	12	12	1	2	42	5,8
23. YÖK ÖSYM	0	1	0	0	0	5	0	1	7	1

Toplam	80	248	2	7	50	237	73	27	724	
Yüzde %	11	34,3	0,3	1	6,9	32,7	10,1	3,7		100

Tablo 5'e göre başvuru konularına göre en çok müracaat sayısı ve oranı sırasıyla şöyledir: Atama, görevlendirme ve kadro talepleri 248 (%34,3), mali hakların ödenmesi talebi 237 (%32,7), 28 Şubat mağduriyetinin giderilmesi talepleri 80 (%11), özlük hakları ve dosyası ile diğer idari işlere dair talepler 73 (%10,1), disiplin cezası iş ve işlemleri 50 (%7) şeklindedir. Mahkeme kararlarının uygulanmasına dair talep sayısı iki ve diğer konulara ilişkin başvurular 34'tür (Şekil 1).



Şekil 1. Başvuru Konularına Göre Müracaat Sayıları ve Oranı (%)

Ombudsmanlık başvurularının yaklaşık %67'si atama, görevlendirme ve kadro talepleri ile mali hakların ödenmesine ilişkindir.

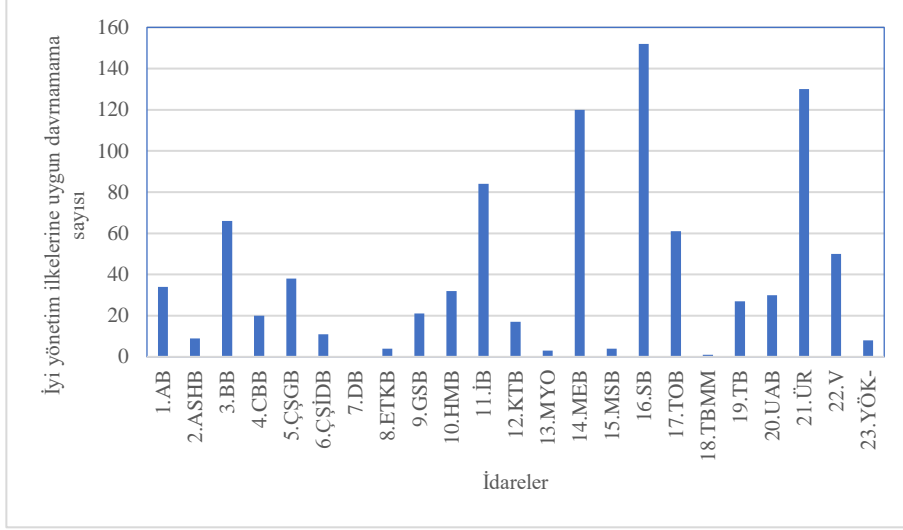
Tablo 6. İdarelerin İyi Yönetim İlkelerine Uygun Olmayan İşlem Sayısı *

A	İdarelerin iyi yönetim ilkelerine uygun olmayan işlem sayısı																							
	B	1. AB	2. ASHB	3. BB	4. CBB	5. ÇŞGB	6. ÇŞİDB	7. DB	8. ETKB	9. GSB	10. HMB	11. İB	12. KTB	13. MYO	14. MEB	15. MSB	16. SB	17. TOB	18. TBMM	19. TB	20. UAB	21. ÜR	22. V	23. YÖK-ÖSYM
1	2	0	2	1	0	0	0	0	2	2	5	1	0	5	0	5	6	0	1	0	3	1	0	3
2	4	0	5	0	0	0	0	0	1	2	5	1	0	5	0	5	4	0	3	1	1	2	0	4
3	2	9	3	1	2	1	0	2	1	2	4	5	3	7	4	1	2	1	9	2	7	3	6	5
4	2	0	3	2	1	0	0	0	1	2	6	1	0	7	0	6	3	0	1	0	7	2	0	4
5	1	0	5	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	7	0	1	1	0	5	2	8	2	0	5
6	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
7	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
8	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
9	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	8
10	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	5
11	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	5
12	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	3	3	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	13
13	2	0	3	0	1	0	0	0	2	1	1	3	0	4	0	1	3	0	2	1	1	1	0	35
14	2	0	3	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	6	0	2	3	0	2	1	8	1	0	32
15	1	0	4	1	1	0	0	1	0	1	5	0	0	1	0	4	3	0	3	2	3	1	2	33
16	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
19	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	7
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Σ	34	9	66	20	38	11	0	4	21	32	84	17	37	12	45	16	11	27	30	13	50	80	92	

* Kamu idareleri (A): 1. AB, 2. ASHB, 3. BB, 4. CBB, 5. ÇŞGB, 6. ÇŞİDB, 7. DB, 8. ETKB, 9. GSB, 10. HMB, 11. İB, 12. KTB, 13. MYO, 14. MEB, 15. MSB, 16. SB, 17. TOB, 18. TBMM, 19. TB, 20. UAB, 21. ÜR, 22. V, 23. YÖK-ÖSYM

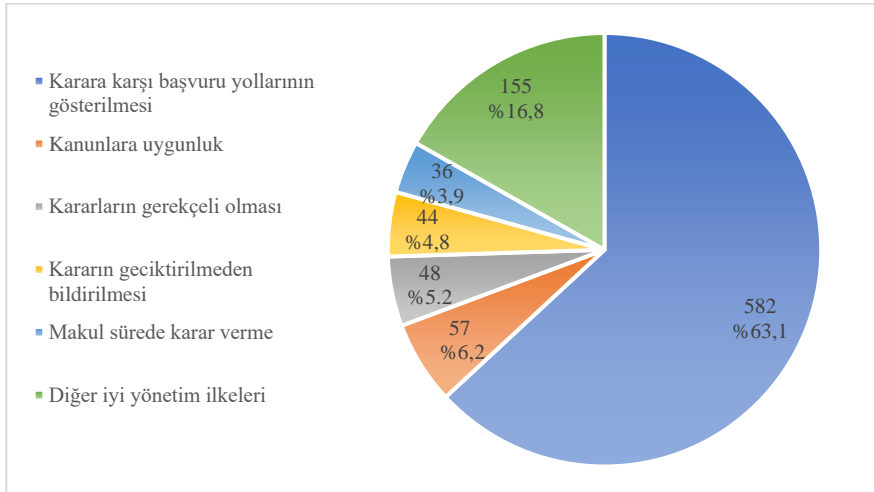
İyi yönetim ilkeleri (B): 1. Makul sürede karar verme, 2. Kararların gerekçeli olması, 3. Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, 4. Kararın geciktirilmeden bildirilmesi, 5. Kanunlara uygunluk, 6. Ayrımcılığın önlenmesi, 7. Ölçülülük, 8. Yetkinin kötüye kullanılmaması, 9. Eşitlik, 10. Tarafsızlık, 11. Dürüstlük, 12. Nezaket, 13. Şeffaflık, 14. Hesap verebilirlik, 15. Haklı beklentiye uygunluk, 16. Kazanılmış hakların korunması, 17. Dinlenilme hakkı, 18. Savunma hakkı, 19. Bilgi edinme hakkı, 20. Kişisel verilerin korunması, Σ İdarelerin uygun davranmadığı toplam ilke sayısı

Başvuru sayılarında yıllar itibariyle önemli bir artış söz konusudur. 2016 yılında 12, 2017 yılında 54, 2018 yılında 158, 2019 ve 2020 yılında 213'er başvuru olurken 2021 yılında başvuru sayısı 74'e düşmüştür. 2021 yılı başvuru sayısındaki düşüşün Covid-19 salgını döneminde idarelerin eylem ve işlemlerinin azalmasıyla kamu kurumlarında uygulanan evden çalışma, karantina tedbirleri kaynaklı olabileceği düşünülmektedir.



Şekil 2. İdarelerin İyi Yönetim İlkelerine Uygun Davranmama Sayıları

İyi yönetim ilkelerine uygun davranmama sayısı en yüksek İdareler ve sayısı sırasıyla şöyledir: SB 152 kez, ÜR 130 kez, MEB 120 kez, İB 84 kez ve BB 66 kezdir (Tablo 6; Şekil 2).



Şekil 3. Ombudsmanlık Kararlarına Göre İdarelerin İyi Yönetim İlkelerine Uygun Davranmama Sayısı ve Oranı (%)

Ombudsmanlık kararlarında İdarelerin iyi yönetim ilkelerine uygun davranmaması 922 kez rapor edilmiş, sırasıyla en çok uyulmayan ilkeler; Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi 582 kez, Kanunlara uygunluk 57 kez, Kararların gerekçeli olması 48 kez, Kararın geciktirilmeden bildirilmesi 44 kez, Makul sürede karar verme 36 kez tespit edilmiştir (Şekil 3).

Başvuru sayısına göre ortalama her bir başvuruya düşen uymama sayısı 1,27'dir ve başvuru sayısına oranla iyi yönetim ilkelerine uymama düzeyi en yüksek olan İdareler; KTB (2,12), TB (2,07), ETKB (2), TOB (1,96) ve BB (1,88) olarak belirlenmiştir. Kurum yöneticilerinin iyi yönetim ilkelerini yeterince benimsememesi ve yönetim süreçlerinde dikkate almaması bu sonucun nedenleri olabilir. İdarelerin iyi yönetim ilkelerine uymama nedenlerinin ayrı bir araştırma ile ele alınmasında yarar görülmektedir.

Ombudsmanlık kararlarında tespit edilen diğer önemli bir konu da iyi yönetim ilkelerinin tümüyle ele alınmadığı özellikle 'Makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeden bildirilmesi' ilkeleri açısından değerlendirmeler yapıldığıdır. Örneğin; 2020/6334 Başvuru No ve 26.06.2020 Karar Tarihli tavsiye kararında ilgili idarenin, şikâyetçinin talebinin reddedilmesi işleminin hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı tespit edilmiş ancak İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme bölümünde sadece 'karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi' ilkesine uyulmadığı kararına varılmıştır. Benzer Ombudsmanlık kararlarının sayısı oldukça fazladır. Bazı kararlarda ise değerlendirmeler sadece Kurum tarafından yürütülen süreç açısından ele alınmıştır. Diğer bir deyişle başvuranın başvurusuna esas idareler ile yaşadığı süreçlerin iyi yönetim ilkeleri açısından yeterince değerlendirilmediği görülmüştür. Örneğin; 2020/65141 başvuru nolu ve 20.10.2020 tarihli kararda İdarenin başvuranın mali ve özlük haklarını vermemesi tespit edilmiş; 2020/3746 başvuru nolu ve 20.05/2020 tarihli kararda İdarenin işleminin hukuka aykırı olduğu tespit edilmiş olmasına rağmen bu tespitler iyi yönetim ilkeleri kapsamında yeterince değerlendirilmemiştir. Bazı kararlarda ise örneğin; Başvuru NO:90248, Karar Tarihi:12.10.2020 kararda İdarenin işleminde 'Anayasa ile teminat altına alınan savunma hakkı kısıtlanarak verildiği görülen disiplin cezasında ve bu cezaya yapılan itirazın reddine ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır' tespitine rağmen İdarenin iyi yönetim ilkelerine uygun hareket ettiği belirtilmiştir. 2019/9908 başvuru nolu ve 08.11.2019 tarihli karar, 2020/86564 başvuru nolu ve 07.12.2020 tarihli karar, 2020/98715 başvuru nolu ve 08.04.2021 tarihli karar, 2021/14007 başvuru nolu ve 08.11.2021 tarihli kararlarda benzer şekilde İdarelerin işlemlerinde hukuka uygunluk bulunmadığı tespit edilmesine rağmen 'Yönetim İlkeleri Açısından Değerlendirmeler' bölümünde bu hususlar ele alınmamıştır. Benzer örnekleri çoğaltmak mümkündür. Ancak iyi yönetim ilkelerinin ayrıntılı ele alındığı, idarelerin eylem ve işlemlerinde uyulmayan ilkelerin belirtilerek tavsiyeler sunulduğu kararları da görmek mümkündür. Örneğin; 2017/13385 başvuru nolu ve 06.03.2018 tarihli kararda İdarenin işleminin hukuka ve hakkaniyet ilkelerine aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılarak iyi yönetim ilkeleri yönünden değerlendirme ayrıntılı yapılmıştır. İdareden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde Kuruma gönderildiği ancak idarenin başvuranla ilgili işlemlerinde 'kararların gerekçeli olması', 'hesap verilebilirlik', 'şeffaflık', 'makul sürede karar verme' ve 'kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi', 'karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi' ilkelerine uymadığı, idareden bundan böyle bu ilkelere de uyması beklendiği ayrıntılı belirtilmiştir. Benzer şekilde iyi yönetim ilkelerinin ayrıntılı incelendiği karar metinlerini 2019/16255

başvuru nolu ve 03.02.2020 tarihli karar; 2020/101220 başvuru nolu ve 05.03.2021 tarihli kararlarda görmek mümkündür.

Analiz Sonuçları

Verilerin normallik analizi, grup büyüklükleri 50'den büyük olduğu için Kolmogorov-Smirnov (K-S) testi ile yapılmıştır. Tüm puanların dağılımı normal dağılımdan anlamlı farklılık göstermiş, tüm bağımlı değişkenlerde $\alpha=.000$ olup $.050$ 'den küçük çıkmıştır (Tablo 7). Puanların dağılımı normalden sapma gösterdiğinden normallik varsayımını gerektirmeyen ki-kare testi uygulanmıştır. Ki-kare testi parametrik olmayan bir testtir. Normallik varsayımı sağlanmadığı zaman kullanılır.

Tablo 7. İyi Yönetim İlkeleri Verilerinin Normallik Testi*

İyi Yönetim İlkeleri	Kolmogorov-Smirnov		
	Statistic	df	Sig.
1.Makul sürede karar verme	,541	724	,000
2.Kararların gerekçeli olması	,539	724	,000
3.Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi	,493	724	,000
4.Kararın geciktirilmeden bildirilmesi	,540	724	,000
5.Kanunlara uygunluk	,536	724	,000
6.Ayrımcılığın önlenmesi	,524	724	,000
7.Ölçülülük	,526	724	,000
8.Yetkinin kötüye kullanılmaması	,522	724	,000
9.Eşitlik	,531	724	,000
10.Tarafsızlık	,526	724	,000
11.Dürüstlük	,526	724	,000
12.Nezaket	,536	724	,000
13.Şeffaflık	,541	724	,000
14.Hesap verebilirlik	,541	724	,000
15.Haklı beklentiye uygunluk	,541	724	,000
16.Kazanılmış hakların korunması	,522	724	,000
17.Dinlenme hakkı			
18.Savunma hakkı	,518	724	,000
19.Bilgi edinme hakkı	,530	724	,000
20.Kişisel verilerin korunması			

*17. Dinlenme hakkı ve 20. Kişisel verilerin korunması ilkelerinin verileri sabit olup, dahil edilmemiştir. Tablo 4'de de görüleceği üzere bu ilkelere ilişkin veri Ombudsmanlık kararlarında yoktur.

İdarelerin iyi yönetim ilkelerine uyumu konusunda istatistiki olarak anlamlı düzeyde farklılık olup olmadığına yönelik hipotez testi için pearson χ^2 (ki-kare) testi uygulanmıştır. Değişkenlerin yüzde, frekans kompozisyonu Crosstabs analiziyle belirlenmiştir (Tablo 5,6).

H0: İyi yönetim ilkelerine uyulması konusunda idareler arasında istatistiki olarak anlamlı düzeyde fark yoktur.

H1: İyi yönetim ilkelerine uyulması konusunda idareler arasında istatistiki olarak anlamlı düzeyde fark vardır.

Araştırmada H1 hipotezi benimsenmiştir. Çünkü idareler her ne kadar aynı teknolojik altyapıları kullanıp aynı mevzuatlara uymak zorunda olsalar da idarelerin yönetim kültürü, iklimi, insan kaynakları yönetimi vd. unsurlar yönetim uygulamalarını etkileyebilmektedir. Hipotezin Ombudsmanlık başvuruları eylem ve işlemleri kapsamında test edildiğini belirtmekte yarar vardır.

Tablo 8. İdarelerin İyi Yönetim İlkelerine Uyuma Durumu Ki-Kare Testi Sonuçları*

İyi Yönetim İlkeleri	Pearson Chi-Square	Değer	sd	p
Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi		82,576 ^a	22	,000
Kanunlara uygunluk		56,601 ^a	22	,000
Nezaket		75,657 ^a	22	,000
Şeffaflık		47,448 ^a	22	,001
Haklı beklentiye uygunluk		47,029 ^a	22	,001
Kazanılmış hakların korunması		126,944 ^a	22	,000
Bilgi edinme hakkı		120,490 ^a	22	,000

*Farkları anlamlı bulunmayan iyi yönetim ilkelerinin sonuçları fazla yer kaplamaması amacıyla Tablo 8'de gösterilmemiştir.

İyi yönetim ilkelerine uyma konusunda idareler arasındaki farkın istatistiki olarak anlamlı olup olmadığı ki-kare testi ile ölçülmüştür. H1 hipotezimiz kısmen doğrulanmış, idare değişkenine göre iyi yönetim ilkelerine uyulması anlamlı düzeyde farklılık ($p < 0,05$) gösteren ilkeler şunlardır (Tablo 8): Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ($\chi^2 = 82,57$ sd=22 p=.000), Kanunlara uygunluk ($\chi^2 = 56,60$ sd=22 p=.000), Nezaket ($\chi^2 = 75,65$ sd=22 p=.000), Şeffaflık ($\chi^2 = 47,44$ sd=22 p=.001), Haklı beklentiye uygunluk ($\chi^2 = 47,02$ sd=22 p=.001), Kazanılmış hakların korunması ($\chi^2 = 126,94$ sd=22 p=.000), Bilgi edinme hakkı ($\chi^2 = 120,49$ sd=22 p=.000). Diğer iyi yönetim ilkeleri açısından idarelerin puanlarının farkı anlamlı bulunmamıştır ($p > 0,05$) (Tablo 8).

4. Tartışma ve Sonuç

Ombudsmanın varlık nedeni, yönetimin yanlış uygulamalarına ve işlevsizliğine karşı verilen mücadeledir ve ombudsmanlar idari şeffaflığa katkıda bulunurlar. Türkiye’de yıllar itibarıyla başvuru sayılarında artış vardır (2021 yılı hariç) ve bu artışın hak arama ve bilinçlenme düzeyindeki artıştan kaynaklı olabileceği yorumlanmaktadır. Türkiye’de Ombudsmanlık başvurularının işleme alınması için kimlik bilgileri ve imza/onay gerekmektedir, başvuru konusu, kamu kurum ve kuruluşları işlemleri ile kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarına ilişkin olmalıdır. Ayrıca ilgili idareye önceden şikâyet konusunda yazılı başvuru yapılmalı, talebin ilgili idarece yerine getirilmemesi halinde Kuruma altı ay içinde başvurulmalıdır. Yargıya intikal etmiş şikâyetler hakkında ya da başvuru esnasında yargıya gidilmesi halinde Kurum inceleme yapmamaktadır. Çoğu vatandaş, mahkemelere başvurmak yerine doğrudan ombudsmana gitmeyi tercih etmektedir. Çünkü Kurumda formalizmin olmaması, ücretsiz olması, bilgilendirme bürosu ve müdahale hızı gibi vatandaş lehine uygulamalar vardır (Veny vd., 2009: 167; <https://www.ombudsman.gov.tr/Basvuru>).

Bu çalışmada Türkiye’de kamu personeli rejimi kapsamındaki 724 Ombudsmanlık kararı iyi yönetim ilkeleri açısından 23 idare ve sekiz başvuru konusuna göre incelenmiştir. Çalışmanın kısıtları; verilerin sadece Ombudsmanlık kararlarına bağlı olarak elde edilmesi, örneğin başvuruya esas idare yetkilileriyle görüşülmemesi, içerik analizinin kapsamının sınırlı tutularak idarelerin iyi yönetim ilkelerine uyumu açısından ele alınmasıdır. Elde edilen bulgulara göre SB, MEB ve ÜR eylem ve işlemlerine yönelik başvurular tüm başvuruların %47’sini oluşturmakta, bu idarelerde çalışan kamu personelinin diğer idarelerin personeline göre daha fazla hak arayışına yöneldiği ifade edilebilir. Nedenlerinin, çalışma koşulları, eğitim veya hak arama bilinç düzeyi ya da yönetim sorunları olabileceği varsayımının, araştırılması yararlı olacaktır. Başvuru konusuna göre en çok müracaat; tüm müracaatların %67’sini

oluşturan atama, görevlendirme ve kadro talepleri ile mali hakların ödenmesi talepleri üzerindedir. Bu iki başvuru konusunda SB, MEB ve ÜR'nin oranı %46 olup neredeyse diğer 20 idarenin toplamına eşittir. Elde edilen bulgulara göre idarelerin özellikle SB, MEB ve ÜR'nin eylem ve işlemlerinde 'atama, görevlendirme ve kadro talepleri ile mali hakların ödenmesi' konularına, Ombudsmanlık tavsiye kararlarına, iyi yönetim ilkelerine uyumu daha öncelikli gözükmektedir.

Ombudsmanlık kararlarında rapor edilen iyi yönetim ilkelerine uymama sayısı 922 olup en çok uymama sırasıyla SB, ÜR ve MEB İdarelerinin eylem ve işlemlerinde tespit edilmiş ve bu üç kurumun oranı %43,6'dır. 'Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, Kanunlara uygunluk, Kararların gerekçeli olması, Kararın geciktirilmeden bildirilmesi' ilkelerine uyum konusuna daha fazla ilgi gösterilmesi gerektiği tespit edilmiştir. Bununla birlikte başvuru sayısına göre iyi yönetim ilkelerine uygun olmayan işlem oranı en yüksek olan İdareler; KTB, TB, ETKB, TOB ve BB olarak belirlenmiştir. Bu idareler hakkında başvuru sayısı az olsa da idarelerin eylem ve işlemlerinde iyi yönetim ilkelerine uymama oranı, ortalamanın %50-70 üzerindedir. H1; 'İyi yönetim ilkelerine uyulması konusunda idareler arasında istatistiki olarak anlamlı düzeyde fark vardır.' kısmen kabul edilmiştir. İyi yönetim ilkelerine göre uyum düzeylerinde anlamlı farklılıklar olan İdareler şöyledir: Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi (SB, ÜR ve MEB), Kanunlara uygunluk (SB, ÜR ve MEB), Nezaket (KTB), Şeffaflık (ÜR), Haklı beklentiye uygunluk (İB, SB ve BB), Kazanılmış hakların korunması (SB, ETKB ve BB), Bilgi edinme hakkı (KTB ve SB) olarak tespit edilmiştir. Diğer iyi yönetim ilkeleri açısından idarelerin puanlarının farkı anlamlı bulunmamıştır ($p>0,05$). Bu sonucu başvuru sayısı ve başvuru konusuna göre uymama düzeyi de destekler niteliktedir.

Elde edilen bulgulara göre iyi yönetim ilkeleri, Ombudsmanlık çalışma usul ve esaslarını kapsayan yönetmelikte ayrıntılı yer almasına rağmen Ombudsmanlık raporlarında tümüyle ele alındığı söylenemez. Genellikle 'Makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeden bildirilmesi' ilkeleri açısından değerlendirmeler yapıldığı belirlenmiştir. Bazı ilkelerin (kişisel verilerin korunması gibi) hemen hiç değerlendirmeye alınmadığı veya çok az raporda dikkate alındığı tespit edilmiştir (Tablo 6). İyi yönetim ilkeleri karmaşık olsa da basit bir kontrol listesi (evet ya da hayır cevabı içeren) kullanılarak ihlallerin belirlenmesi, etik ihmallerin tespiti mümkündür (Kilian, 2020: 8). Benzer şekilde AB Ombudsman kararlarında yalnızca içtihatı alıntı yapıldığı ve Ombudsmanın katkısının sınırlı olduğu düşünülebilir. Ancak AB Ombudsmanının gerçek katkısı, içtihatı ayrıntılı olarak ele alınmayan hususlarda (dil hakları, başvuruların transferi, kibar bir şekilde nasıl cevap verileceği, zamana riayet, vb.) görülmektedir (Dragos ve Neamtu, 2017: 672). İleri görüşlü bir ombudsmanın mümkün olduğunca kapsamlı, sistematik ve düzenli bir değerlendirme programı için çaba harcaması, ombudsmanlık kurumuna uygun adayların kuruma dahil edilmesi beklenmektedir (Danet, 1978: 364). Ombudsman'ın temel rolü, gerçek veya tüzel kişinin şikayeti üzerine ya da bir kamu idare organının faaliyetleri, karar almaları veya faaliyet göstermemeleriyle ilgili olarak demokratik devletin hukuk düzenine, ilkelerine ve hukukun üstünlüğüne aykırı olarak temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi durumunda kendi inisiyatifıyla hareket etmektir. Ombudsmanın özellikle yenilikçi teklifler konusunda yeterince proaktif bir iletişim stratejisine sahip olması da beklenmektedir (Nemec vd., 2016: 84-85).

Toplumun refahı, tüm üyelerinin toplumda bir çıkarları olduğunu hissetmelerine ve toplumun ana akımından kendilerini dışlanmamış hissetmelerine bağlıdır ki bu durum tüm bireylerin özellikle en savunmasız olanların refahlarını iyileştirme ya da sürdürme fırsatlarına sahip olmasını zorunlu kılar (Sheng, 2009). Ombudsmanlık faaliyetleri de savunmasız bireylere hak arama fırsatı verilmesi açısından önemlidir. Ayrıca sivil toplumu geliştirmede iyi yönetim ilkeleri ve ombudsmanlık bilincinin gelişiminin rolü olduğu açıktır. Özellikle devlet politikalarının oluşturulması ve uygulanması ‘sivil toplum olmadan sivil toplum için çözüm olmaz’ ilkesiyle yürütülmelidir (Orlova, 2021: 122).

Bürokratlar ve Ombudsmanlar arasındaki etkileşimin niteliksel yönleri de iyi yönetim ilkelerinin yaygınlaşması açısından ele alınması gereken bir konudur. Aynı amaçlara ulaşmak için çaba gösteren bürokratlar ve ombudsmanlar birbirlerine olumlu duygusal yönelimleri paylaştıkları takdirde ombudsmanın devreye girmesi idari bir çatışma yaratmayacaktır. Bürokratların Ombudsmanlık bilincine sahip olması ve Kuruma karşı olumlu tutum beslemesi iyi yönetime yarar sağlayacaktır (Hill, 1972: 55-56). İyi yönetim, bütünlüğü içinde elde edilmesi zor olan bir ideal olarak görülebilir. Çok az ülke ve toplum, bütünlüğü içinde iyi yönetime ulaşmaya yaklaşmıştır. Ancak, sürdürülebilir insani gelişmeyi sağlamak için bu ideale yönelik çalışmalar yapılmalı, iyi yönetim ilkeleri göz ardı edilmemelidir (Sheng, 2009).

Ombudsmanlık kararlarının dikkate alınması, uygulanması konusunda hassas davranılmalıdır. Bu konuda bazı ülkelerde sorunlar olduğu ifade edilmektedir. Örneğin Güney Afrika’da ombudsmanlık çalışma biçiminde acilen köklü reformların yapılması gerektiği, çünkü ombudsmanlık bulgularının politikacılar ve hükümet tarafından göz ardı edildiği Montesh (2009: 207) tarafından belirtilmektedir. Özellikle ombudsmanlık kurumuna atananların iktidarın siyasi yayılma eğiliminde olmaması, kurumun güvenilirliğini ve bağımsızlığı için zorunludur.

Ombudsmanlık başvurularının kabul oranı ve tavsiye kararlarının idarelerce uygulanma düzeyi gibi konularda da ayrıntılı inceleme yapılmasında yarar görülmektedir. Avrupa Ombudsmanlık Yıllık Raporu 2019 yılında Ombudsman tarafından sunulan çözüm öneri ve tavsiyelerine idarelerin olumlu yanıt yüzdesi %79’dur. İdareler, Ombudsmanın idari uygulamaları düzeltmek ya da iyileştirmek için yaptığı 118 öneriden 93’üne olumlu tepki vermiştir. Kurum idarelerini iyileştirmek ve ombudsman soruşturmalarında ortaya çıkan sorunları ele almak yanında başka çabalara da ihtiyaç vardır. Ombudsman’ın belirli dönemlerde düzenlenecek “İyi yönetim ödülü” aracılığıyla iyi idare uygulamalarını tanımlaması yarar sağlayacaktır. Ombudsmanın hem bireysel şikayetlere anında yanıt vererek hem de zaman içinde değişim yaratmak için kurumlarla birlikte çalışmaya devam etmesinde fayda vardır (ombudsman.europa.eu, 2022). Örneğin, kararların yaklaşık %20’sinin ‘ek açıklamalar’ bölümü ile bitmesi, Avrupa Ombudsmanının özel vakanın koşullarından yola çıkarak benzer durumlarda uygun idari davranış için talimatlar sunmasına olanak sağlamaktadır. Bu durum yeni iyi yönetim normları yaratmasa bile mevcut normların yorumlanmasına açıkça katkıda bulunmaktadır (Dragos ve Neamtu, 2017: 672). Avrupa Ombudsmanının kullandığı ilkeler, bazen benzer ve hatta aynı olmasına rağmen mahkemelerden farklı ve tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir. İdareler hesap verebilirliği ancak bulguları yasama organına ve yargıya bağlı değerlendirerek dolaylı olarak uygulamaktadır. Bu yüzden ombudsmanlık yaptırım gücü ve etkisi, büyük ölçüde çok düzeyli hesap verebilirlik ortamında idarelerle işbirliği sisteminin varlığına ve niteliğine bağlıdır (Wille ve Bovins, 2020: 198).

İngiltere’de olduğu gibi yerel yönetimler ombudsmanlığı oluşturulması konusunu incelemekte yarar vardır. İngiltere’de 1961 yılında Parlamento Komiseri ismiyle kurulan ombudsmanlık başarı çalışmaları sergilemiş ve yerel yönetimlerle ilgili artan şikâyetler sonucu 1974 yılında dünyada ilk kez yerel yönetimler ombudsmanlığı kurulmuştur. Yerel idarelerin mevzuatları konusunda uzmanlaşmış ombudsmanlığın yararlı olabileceği düşünülebilir. Ancak ombudsmanlık hizmetlerinin de iyi yönetim ilkelerine göre yürütülmesi gerekmektedir. Erdoğan’ın (2021: 1401-1402) yaptığı araştırmaya göre, İngiltere Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının aldığı şikâyetler yıllar itibarıyla artarken incelenen şikâyet sayısı gelen şikâyetlerin dörtte biri kadardır. Çünkü şikâyetlerin inceleme süresi de 13-52 hafta arasında bazen bir yıldan uzun sürmekte, vatandaşların Kuruma başvurusunu olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla ombudsmanlık hizmetinden yararlanan vatandaşların memnuniyet düzeylerinin ölçülmesi sağlanabilir. Memnuniyet ölçüğüyle hizmet sürecinin tüm aşamaları değerlendirilip daha iyi düzeye ulaştırılması hedeflenebilir. Kamu idarelerinin eylem ve işlemleri iyi yönetim ilkeleri kapsamında incelendiği gibi ombudsmanlık süreci de uygun bir yaklaşımla hizmet alanların değerlendirmesine sunulabilir. Örneğin, İngiltere’de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının misyonu, yerel hizmetlerin iyileştirilmesine yardımcı olmak ve adaletsizliği gidermek olup 2013’te büyük çoğunluğu yerel yönetimlerin kararlarıyla ilgili 20.306 adet şikâyet almış, şikâyetçi vatandaşların %60’ı aldıkları hizmetten memnun veya çok memnun kaldığını belirtmiştir (Nemec vd., 2016: 80; lgo.org.uk, 2022). Ayrıca ombudsmanın hizmetleriyle ilgili şikâyetleri nasıl ele aldığına da üzerinde durulması gerekmektedir. Diğer bir deyişle her ombudsmanın kendine ait yıllık raporla şikâyetleri ele alma sürecine dair ayrıntılı bilgi paylaşımı yapması mümkün olabilir. 2008 yılı Galler Kamu Hizmetleri Ombudsmanının görüşü de bu yöndedir: ‘Yetki alanındaki kurumların hizmetlerine ilişkin etkili şikâyet alma prosedürlerine sahip olmalarını beklerken ombudsmanlık hizmeti için böyle bir prosedüre sahip olmamayı ummak yersiz olacaktır.’ (Veney vd., 2009: 164).

Gelecek çalışmalara yönelik öneriler ise şöyledir: Ombudsmanlık kararlarının İdarelerce uygulanma düzeyini belirlenmekte yarar vardır. İdarelerin yöneticilerinin Ombudsmanlık kararlarına karşı tutumlarının tespiti önemlidir. İyi yönetim ilkelerinin uygulamadaki güçlüklerine dair Ombudsmanlık denetçi ve uzmanları ile yöneticilerin düşünceleri ve önerilerini belirlemekte fayda vardır. Ayrıca iyi yönetim başarısının nicel analizi, ölçümüne yönelik çalışmaların yaygınlaşmasında yarar görülmektedir (Pomeranz ve Stedman, 2020: 435). Ombudsman, ne ‘sınırsız gücü olan kişi’ ne de vatandaşların kişisel çıkarlarının savunucusudur. Bağlayıcı kararların ancak yargı yoluyla alınabildiği, ombudsmanın arabuluculuk yaptığı, önerilerde bulunduğu unutulmamalıdır. Vatandaşların ombudsmana güveni bilinmekte (Veney vd., 2009:170), bu güvenin devamı için başvuruların eşit özen ve dikkatle ele alınmasında yarar vardır. İdareler için belirlenen iyi yönetim ilkeleri ve standartlarının ombudsmanlık eylem ve işlemlerinde de uygulanması doğru bir yaklaşım olacaktır.

Beyanlar

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı: Etik kurul izni ve/veya yasal/özel izin alınmasına gerek olmayan bu çalışmada araştırma ve yayın etiğine uyulmuştur.

Araştırmacıların Katkı Oranı Beyanı: Makalenin tamamına yalnız kendimin katkı sağladığımı beyan ederim.

Araştırmacıların Çıkar Çatışması Beyanı: Bu çalışmada herhangi bir kişi veya kurumla çıkar çatışması bulunmadığını beyan ederim.

Referanslar

- Abedin, N. (2011). Conceptual and functional diversity of the ombudsman Institution: A classification. *Administration & Society*, 43(8), 896–929.
- Abraham, A. (2009). Good administration: Why we need it more than ever. *The Political Quarterly*, 80(1), 25-32.
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S. ve Yıldırım, E. (2005). *Sosyal bilimlerde araştırma yöntemleri*. Sakarya: Sakarya Kitabevi.
- Anderson, G. L. (2015). Politics or principles of good governance?. *International Journal on World Peace*, 32(1), 3-6.
- Aykanat, M. (2019). Ombudsmalılık kurumunun Osmanlı kökleri. *Turkish Studies*, 14(1), 91-110.
- Crişan-Mitra, C. (2015). Good corporate governance: priorities and principles. *Contemporary Legal and Economic Issues*, 5, 465-483.
- Council of Europe. (2022). Good governance principles. Erişim adresi <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>; <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931> (10.01.2022).
- Çeliksoy, E. ve Bayan, B. (2020). Genel ve özel amaçlı ombudsmanlık örnekleri: İngiltere ve Türkiye. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(1), 92-103.
- Danet, B. (1978). Toward a method to evaluate the ombudsman role. *Administration & Society*, 10(3), 335–370.
- Dolan, N. J. ve Bennet, C.J. (2019). What is an ombudsperson? Global diffusion, international standardization, and institutional Diversification. *Political Studies Review*, 17(4), 370-390.
- Doeveren, V. V. (2011). Rethinking good governance identifying common principles. *Public Integrity*, 13(4), 301-318.
- Dragos, D. ve Neamtu, B. (2017). Freedom of information in the EU in the midst of legal rules, jurisprudence and ombudsprudence: The European ombudsman as developer of norms of good Administration. *European Constitutional Law Review*, 13, 641–672.
- Dragos, D. C. (2021). The Romanian Ombudsman – A legal transplant moulded by the domestic legal culture. *Review of European Administrative Law*, 14(1), 185-206.
- Erdoğan, M. (2021). İngiltere yerel yönetim ombudsmanlığının etkinliği üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 17(34), 1383-1407.
- eur-lex.europa.eu. (2022a). Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council. Erişim adresi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=en> (10.01.2022).
- eur-lex.europa.eu. (2022b). Official journal of the European communities, European governance- a white paper. Erişim adresi <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> (10.01.2022).
- Fayol, H. (2012). *Genel ve endüstriyel yönetim*. (Çev. M.A. Çalikoğlu). İstanbul: Adres Yayınları.

- Fidan, Y. (2011). Yönetimden yönetişime: Kavramsal bir bakış. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 5-10.
- Günaydın, H. ve Coşkun, B. (2018). İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti'ne ilticası (1709-1714) ve iltica sürecinde ülkesinde ombudsman görevlendirmesine ilişkin bir değerlendirme. *Ombudsman Akademik*, 5(9), 15-73.
- Hill, L. B. (1982). The citizen participation- representation roles of American Ombudsman. *Administration & Society*, 13(4), 405-433.
- Hill, L. B. (1972). Affect and interaction in an ambiguous authority relationship New Zealand's bureaucrats and the ombudsman. *Journal of Comparative Administration*, 4(1), 35-58.
- Irianto, E. S. (2021). Corruption prevention policy (A comparative study of the implementation of good governance principles in Indonesia, Singapore and India). *International Journal of Pharmaceutical Research*, 13(2), 407-412.
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012). *T.C. Resmi Gazete* (28338, 29.06.2012). Erişim adresi <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6328&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (02.02.2022).
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2013). *T.C. Resmi Gazete* (28601, 28.03.2013, mükerrer). Erişim adresi <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=17239&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>, (02.02.2022).
- kararlar.ombudsman.gov.tr (2022). Erişim adresi <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index> (02.02.2022).
- Karcı, Ş. M. (2019). Kamu yönetimi temel kanunundan günümüze Türkiye'de bilgi edinme hakkı mevzuatının gelişimi, *Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 1-18.
- Kilian, C. (2020). A practical explanation of ethics as a good corporate governance principle in South Africa and New Zealand – A Case Study, *KOERS — Bulletin for Christian Scholarship*, 85(1), 1-10.
- Koçak, S. Y. (2010). Legislative reforms in Turkey: The case of public administration. *BULETINUL Universităţii Petrol – Gaze Din Ploieşti*, 61(1), 9-18.
- Koçel, T. (2005). *İşletme yöneticiliği*, İstanbul: Arıkan Basım Yayım Dağıtım Ltd.Şti.
- Livvarçin, Ö. ve Kurt, D. (2014). *Yönetim biliminde 49 insan teori*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
- lgo.org.uk. (2022). Erişim adresi: <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-aims/our-mission-and-objectives>
- Montesh, M. (2009). The functioning of ombudsman (public protector) in South Africa: Redress and checks and balances?, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 28, 194-208.
- Nemec, J., Orwiska, M. ve Lawson, C. (2016). The role of accountability arrangements in social innovations: Evidence from the UK and Slovakia, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(1), 73-96.
- ombudsman.europa.eu (2022). How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2019. Erişim adresi <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/135909>, <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/143663>.
- ombudsman.parliament.nz. (2022). Annual Report 2015/2016. Erişim adresi <https://www.ombudsman.parliament.nz/sites/default/files/2019-03/Annual%20Report%202015-2016.pdf>

- ombudsman.gov.tr/YillikRapor (2022). Erişim adresi: <https://www.ombudsman.gov.tr/YillikRapor> (02.02.2022).
- www.ombudsman.gov.tr/Basvuru (2022). Erişim adresi <https://www.ombudsman.gov.tr/BasvuruYaparkenNelereDikkatEdilmeli>
- Orlova, A. (2021). The role of good governance principles in fostering civil society. The case of Ukraine, *Centre for European Studies CES Working Papers*, 13(1), 110-123.
- Pomeranz, E. F. ve Stedman, R. C. (2020). Measuring good governance: Piloting an instrument for evaluating good governance principles, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(3), 428-440.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Sheng, Y. K. (2009). What is good governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Erişim adresi: <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/good-governance.pdf> (02.02.2022).
- Soyocak Özalp, S. (2021). Meta-yönetişim: Karmaşıklık karşısında etkili ve demokratik yönetim. *Amme İdaresi Dergisi*, 54(4), 61-90.
- Stanica, C. M. ve Aristigueta, M. (2019). Progress toward new public governance in Romania. *International Journal of Public Leadership*, 15(3), 189-206.
- TC Anayasası (2022). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Erişim adresi <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> (10.02.2022).
- tdk.gov.tr (2022). Kısaltmalar dizini. Erişim adresi https://tdk.gov.tr/wp-content/uploads/2019/01/K%c4%b1saltmalar_Dizini.pdf. (01.03.2022).
- unece.org (2008). United Nations Economic Commission for Europe guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. Erişim adresi <https://unece.org/sites/default/files/2022-01/ppp.pdf> (02.02.2022).
- un.org (2022). Resolution adopted by the General Assembly 67/1. Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the rule of Law at the National and International Levels. Erişim adresi https://www.un.org/ruleoflaw/files/37839_A-RES-67-1.pdf, <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/governance/good-governance/> (01.02.2022).
- Ülgen, H. ve Mirze, S. K. (2006). *İşletmelerde stratejik yönetim*. İstanbul: Literatür Yayınları NO:13.
- Veny, L. M., Carelens, I. ve Verbeeck, B. (2009). Between a rock and a hard place: The Ombudsman between administrative and judicial appeal procedures, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 28, 147-171.
- Wille, A. ve Bovens, M. (2020). Watching EU watchdogs assessing the accountability powers of the European Court of Auditors and the European Ombudsman, *Journal of European Integration*, 44(2), 183-206.
- worldbank.org (2022). Embracing principles of good governance. Erişim adresi <https://documents1.worldbank.org/curated/en/988351468016434897/pdf/921860BRI038530dia0Learning0Note010.pdf>.